

A KÜLÖNLEGES JOGREND

Az Alaptörvény önálló fejezetben, a 48-54. cikkekben szabályozza a különleges jogrendet,¹ a részletszabályokat a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény, valamint a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról* szóló 2011. évi CXXVIII. törvény tartalmazza. Ezek szerint jelenleg a különleges jogrenden belül ötfajta különleges állapotot (avagy a közigazgatásban inkább használt korábbi terminológia szerint: „minősített időszakot”) különböztetünk meg:

- (a) rendkívüli állapot (nemzetközi konfliktus esetére),
- (b) szükségállapot (országon belüli eredetű szükséghelyzet, konkrétabban lázongás vagy polgárháború esetére),
- (c) megelőző védelmi helyzet (rendkívüli állapot kihirdetése előtti háborús veszély esetén hirdetendő ki),
- (d) váratlan külső támadás esete (amelyet természeténél fogva nem kell kihirdetni), valamint
- (e) veszélyhelyzet (természeti vagy ipari katasztrófa következtében kihirdetendő).

Az a tény, hogy Magyarország Alaptörvénye a különleges jogrend eseteit ilyen differenciált kategóriarendszerben tartalmazza, elsődlegesen történelmi meghatározottságú. Mint azt a 2011. december 31-én kihirdetett, Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 25. cikke szerinti beazonosítás is mutatja (a kérdéses rendelkezés arra az igen valószínűtlen esetre szolt, ha az Alaptörvény hatálybalépésének időpontjában valamelyik különleges állapot már ki lett volna hirdetve: ennek január 1-i automatikus folytatásához megfeleltette egymásnak a korábbi Alkotmány és az új Alaptörvény kategóriáit), az alaptörvényi kategóriarendszer a Magyar Köztársaság Alkotmánya utolsó szövegváltozata szerinti esetekörök – rendszerezési és dogmatikai pontosítás-igényű – újraalkotása.

1. A különleges jogrend alapvető dilemmája

Az alkotmányos állam olyan állam-, illetve alkotmányveszélyeztető helyzetekkel szembesülhet, amelyeket az alkotmány által biztosított keretek között nem -- vagy legalábbis nem a szükséges gyorsasággal -- lehet elhárítani (különleges állapotok).² Ezért az ilyen helyzetekre külön szabályokat kell alkotni (a különleges állapotok joga, avagy különleges jogrend), amelyek egyrészt a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazítják (hatékonyság), másrészt viszont védelmet is biztosítanak az e „lazításokkal” való esetleges visszaélésekkel szemben. A különleges állapotok jogának az alapvető dilemmája az, miként lehet e két követelmény között a megfelelő egyensúlyt megtalálni. A különleges állapotok jogának alapvető célja elvileg ugyanis az, hogy visszatáljunk a „normális” alkotmányos helyzetbe.

¹ Illetve egyes részletszabályok kapcsán történik rövid utalás máshol is a különleges jogrendre: 1. a rendeletkiadási hatásköröknél [T] cikk (1)--(2) bekezdés], 2. az Országgyűlés hatásköreinél [1. cikk (2) bekezdés h)--i) pont], 3. a köztársasági elnök hatásköreinél [9. cikk (3) bekezdés f) pont], 4. a pénzügyi alkotmányosság terén [36. cikk (6) bekezdés], 5. a Magyar Honvédségre vonatkozó rendelkezéseknél (45. cikk). A különleges jogrend ugyan az államszervezeti cikkszámozást viseli (arab számok), de valójában ez a rész *lex specialis* a teljes Alaptörvényhez képest. Vélhetően az alkotmányozó nem talált újabb lehetőséget a számozás jelzésére (a görög betűk vagy a rovásírás kissé talán erőltetetten hatott volna).

² Ez megkülönböztetendő az alkotmányos zavartól (*Verfassungstörung*). Ez utóbbi esetben ugyanis olyan helyzetről van szó, amely az állam belső szférájából ered (pl. a Weimari Köztársaság utolsó éveiben a parlamenti törvényhozás önfelfüggesztése), lásd Johannes HECKEL: „Diktatur, Notverordnungsrecht, Staatsnotstand” *Archiv des öffentlichen Rechts* 1932, 257--338, kül. 310.

E dilemma alapvető, de gyakran elfelejtett előkérdése a védett jogi tárgy meghatározása (az alkotmány nem minden részletszabálya igényel védelmet különleges állapot idején, csak az alapelvek és az önvédelmi mechanizmusok), másfelől pedig látni kell, hogy a veszélynek egy bizonyos valószínűségi fokát is el kell érnie. Egy váratlan háború vagy egy katasztrofális terrortámadás veszélye mindig nagyobb, mint nulla (avagy szarkasztikusan fogalmazva: a történelem tele van olyan háborúkkal, amelyekről mindenki tudta, hogy sohasem fognak kitörni) -- ez azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy az államnak permanensen valamely különleges állapotban kellene léteznie: a különleges állapotokra vonatkozó jog tulajdonképpen céljának a „normális” alkotmányos állapotba történő visszatérés biztosítását kell tekintenünk.

Az arányosság elvének megfelelően a különleges állapotnak különböző fokozatai, illetve típusai vannak. Ennek értelmében a hatalomkoncentráció csak olyan mértékben valósítandó meg, amennyire az adott helyzet megoldásához feltétlenül szükséges. Azaz egyensúlyt kell találnunk a hatékonyság (minél nagyobb a veszély, annál nagyobbak a rendkívüli hatáskörök) és a visszaéléstől való félelem (minél kisebb a veszély, annál kisebbek a rendkívüli hatáskörök) között.

A különleges állapotok jogának egyes szabályait két csoportba sorolhatjuk: vagy a hatékonyság alapelve, vagy a visszaéléstől való félelem kategóriájába. Ez a dichotómia magyarázza az egyes szabályozások részletességét is: általánosságban az mondhatjuk, hogy a különleges állapotok szabályozása ott részletesebb, ahol a visszaéléstől való félelem jelentősebb (vagy jelentősebb volt).³ A jelenleg hatályos, és az ehhez sokban hasonló 1989-es magyar szabályozás különös részletessége vélhetően az 1956-os magyar és az 1981-es lengyel események elrettentő példájával⁴ magyarázható, de a kialakult rendszert részben az Alkotmánybíróság is formálta, részben pedig a délszláv háború következményeit hordozza magán.⁵

A hatékonyság és a normativitás közötti egyensúlykeresést az arányosság alapelve könnyíti meg, és segíti a megfelelő megoldás megtalálását -- nemcsak a részletesség szintjére vonatkozóan, hanem a felhatalmazások (eszközök) tekintetében is. Minél nagyobb a normális alkotmányos életrendre leselkedő veszély, illetve az abban beállt zavar, annál többfélék az eszközök, és kisebbek a garanciák. Ez a kettősség magyarázza a különféle szabályozások létét, azok tartalmi és részletességbeli eltéréseit. A jogi érdekek ilyen kiegyensúlyozása azonban csak akkor valósítható meg, ha az alkotmányosság valódi jogi érdek. A különleges állapotoknak ezért kizárólag csak alkotmányos jogállamban van értelmük. Ezért nem bajlódott a legtöbb diktatúra ilyen jellegű szabályozás elfogadásával: ahol az állam hatalma gyakorlatilag úgyis korlátlan (nélkülözi a visszaéléssel szembeni garanciákat), ott a további felhatalmazás már eleve felesleges.⁶

Két hibát lehet valamennyi szituáció esetében egyidejűleg mégis véteni: a túlzott mértékű vagy túl korai reakció ugyanúgy következményeiben káros (hiszen az eszkalációhoz vezető) tényező lehet, mint az elkésztettség vagy az alulreagálás (ahol az állam nem

³ Vö. Friedrich KOJA: *Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff* (Salzburg: Universitätsverlag Anton Pustet 1979) 15 arról, hogy ott, ahol a demokrácia és a jogállam hagyománya nem túl erős, a részletes szabályozás igen fontos.

⁴ 1981 decemberében Wojciech JARUZELSKI tábornok kihirdette a szükségállapotot Lengyelországban, hogy ily módon győzze le a demokratikus ellenzékét. Lásd International Commission of Jurists: *States of Emergency: Their Impact on Human Rights* (Genève: International Commission of Jurists 1983) 86.

⁵ Vö: LAKATOS László – TILL Szabolcs: „Védelempolitika” in: Szabó Máté (szerk.): *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990-2006* [Rejtjel Politológia Könyvek 26.] (Budapest: Rejtjel 2006) 369-373.

⁶ Az előző magyar Alkotmány (1949. évi XX. törvény) eredeti, 1949-es verziója ezért nem tartalmazta a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot intézményére vonatkozó szabályozást (egészen 1989-ig), azaz nem is volt alkotmányos értelemben vett formalizált különleges állapot. Egy sztálinista alkotmánynak egyáltalán nem volt szüksége a szükségállapotra: az állam minden esetben állandó és informális szükségállapotban volt.

biztosítja az elvárható beavatkozást a folyamatba eszköztelenség vagy döntésképtelenség miatt). E dilemma jogi megoldása a szabályozás szintjén a veszélyeknek határozatlan jogfogalmakkal való meghatározása, amely a határozatlansága folytán mérlegelést enged a kihirdetésnél. Erre az elmúlt 20 év tapasztalata szerint szükség is van: a politikai döntéshozók következetesen az elvileg lehetséges alternatívák közül az alulminősítés irányában jártak el⁷.

A szabályozásnak célszerű figyelemmel lennie az ok-folyamatok változékonyságára is: hiába lenne szabályozási szempontból ideális a kategóriák egyértelmű elkülönítése, könnyen előfordulhat, hogy egy jellemző ok által kiváltott folyamat következménye egy egészen más típusú veszély lesz⁸. Ezért célszerű egy rugalmas rendszert alkotni, amelyben mindig csak a szükséges körben valósul meg az eltérés a normális békeidejű állami működés alapvető normáitól.

Az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvényi szintre utalja. Ez a sarkalatos törvény nagyrészt (a tárgykört a címében is megjelenítő) új honvédelmi törvény (*a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény*).⁹

A békeműködéstől való legnagyobb mértékű eltérés lehetővé tétele a háború körülményei között indokolható leginkább, az egyes szabályozási területek pedig meghatározhatók az ehhez való viszonyukban. A részletes törvényi szabályok csak az eltérés maximumát tartalmazzák, az egyes időszakokra pedig kizárhatóak bizonyos korlátozási tárgykörök, illetve a konkrét helyzethez igazíthatók a konkrét viselkedési szabályok¹⁰. A rendszerváltoztatás óta valamennyi honvédelmi törvény e szabályozási változatot követte:

(A) a rendkívüli állapotra került meghatározásra a legszigorúbb szabályrendszer,

(B) a többi „minősített időszak” esetében pedig egy további szabály határozta meg, hogy mely intézkedések és milyen speciális feltételekkel alkalmazhatók.

A különleges jogrend idején lehetséges alapjog-korlátozások is az egyensúlykeresés jegyében történtek meghatározásra. Korábban a különleges jogrendben sem felfüggeszthető alapjogok köre abszurd módon tág volt (például az Alkotmány szerint háború idején sem lehetett felfüggeszteni a szociális biztonsághoz való jogot). Az új Alaptörvény azokat az alapjogokat tartja meg ebben a körben, amelyekre nemzetközi kötelezettségeink vonatkoznak (Emberi Jogok Európai Egyezménye [kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény] 15. cikk). Ezek az emberi méltóság, a kínzás tilalma és egyes büntetőjogi alapelvek.¹¹

⁷ Két plasztikus példát kiemelve: a korabeli alkotmányos szabályok kijelentő módú fogalmazása alapján ki kellett volna hirdetni 2001. szeptember 11-ét követően a rendkívüli állapotot, ha már a NATO a terrortámadásokat a kollektív védelmi kötelezettség alapjául ismerte el, ehhez képest még erre irányuló javaslat sem került benyújtásra az Országgyűléshez. A Vörösiszap-katasztrófa egyébként hatékony kezelésére a veszélyhelyzeti szabályok szerint került sor, pedig az ipari eredetű katasztrófák a korábbi alkotmányos tényállás szerint a szükségállapothoz kapcsolódtak.

⁸ Egy határtól távol eső fegyveres konfliktus következtében kialakuló tömeges menekült-hullám adott esetben rendészeti és közegészségügyi-járványügyi következményekkel járhat. Fordított esetben pl. egy árvízi szituációból eredő kiürítés és kitelepítés vált a tömeges bűnözést táptalajává a Cathrina hurrikán esetében.

⁹ A honvédelem és a különleges jogrend tárgykörének szükségsszerű összefonódására már a 102/E/1998. AB hat., ABH 2007, 1182. is utalt.

¹⁰ Az eredmény egy működőképes kompromisszum: nem kell folyamatosan a békeidejű jogrendszert megtöbbszörözni és minden lehetséges esetre valamennyi részletszabályt kidolgozni. Elégséges az egyes tárgykörök től-ig rendszerén belül a konkrét ok kezelése szempontjából szükséges intézkedések ad hoc bevezetése. Más kérdés, hogy a részletes sarkalatos törvényi szabályozás követelményének e megoldás fogalmilag nem tehet maradéktalanul eleget.

¹¹ A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet) 4. cikk (2) bekezdése ezen felül még a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadságot (Egyezségokmány 18. cikk) és az adósok börtönének tilalmát (Egyezségokmány 11. cikk) is felfüggeszthetetlennek nyilvánítja. Ezeket ugyan nem említi az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése, de a Q) cikk (2) bekezdéséből fakadóan ezek egyúttal alkotmányos követelményeknek is tekinthetők. Az Egyezségokmányban említett egyes más felfüggeszthetetlen

Ráadásul a korábbi Alkotmány 8. § (4) bekezdése szerint némely különleges állapotban nem voltak speciális alapjog-korlátozások lehetségesek, így például egy váratlan támadás esetén a korábbi honvédelmi törvény alapjog-korlátozó intézkedései egyedileg lettek volna támadhatók, ami az időben történő „válságkezelést” akadályozta volna. Az Alaptörvény megengedőbb a korábbi Alkotmánynál a korlátozhatósági teszt tekintetében is: a különleges jogrend valamennyi esetkörét kivonja az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése a I. cikk (3) bekezdése szerinti teszt alól. Ennek megfelelően az alapvető jogok és kötelezettségek törvényhez kötöttségének elve, valamint a korlátozhatósági feltételrendszer (más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében feltétlenül szükséges, a céllal arányos és a jog lényeges tartalmát tiszteletben tartó korlátozás) nem érvényesül a különleges jogrendben, kivéve a már említett abszolút módon védett alapjogokat.

Az Alaptörvény – figyelemmel az ország működésének végveszélyét hordozó szituációk bonyolultságára és differenciáltságára – végül is egy hatékony állami korrekciós mechanizmust intézményesített annak érdekében, hogy a békeidejű működésre való visszaállás minél rugalmasabban megvalósítható legyen.

2. A különleges jogrend alkotmányelméleti megközelítései

Mielőtt az egyes konkrét különleges állapotbeli fokozatok elemzésébe bocsátkoznánk, még egy általánosabb elméleti előkérdéssel kell foglalkoznunk. Nevezetesen azzal, hogy vajon a különleges körülmények implicite (akár magából az Alaptörvényből következően) lehetővé teszik-e az Alaptörvénytől való eltérést (az Alaptörvény által kifejezetten meg nem engedett esetekben is). Ez igen messzire vezető kérdés, amelynek kapcsán (az esztétikai kérdésekbe való belebonyolódás nélkül) ehelyütt csupán néhány lehetséges érvelési mintát vizsgálunk meg.

A különleges állapotokra vonatkozó elméletek két fő csoportra oszthatók: államközpontú és alkotmányközpontú elméletekre. Az előbbiek azt előfeltételezik, hogy a különleges állapotok célja az állam megmentése, az utóbbiak ellenben abból indulnak ki, hogy a cél az alkotmány (vagy az alkotmányos rend) megmentése.

(A) Az államközpontú érvelések támogatói előfeltételezik, hogy az állam a jogot megelőző jogosultsággal rendelkezik arra, hogy önvédelme érdekében cselekedjen. A különleges állapotok klasszikus államközpontú felfogása -- amely az alkotmányosság modern eszméje előtti időkre vezethető vissza -- szerint az állam minden esetben rendelkezik a szükséghelyzetből eredő íratlan, a pozitív jogrend felett álló jogosultsággal, amelyet a pozitív jog sosem képes korlátozni. Ez a fajta érvelés a következőképpen rekonstruálható: a normativitás előfeltételezi a körülmények normalitását.¹² Ez azt jelenti, „hogy a normákat kizárólag a normális helyzetekben lehet alkalmazni, és ezért a normális helyzet előfeltevése a normák alkalmazhatóságának pozitív jogi eleme”.¹³ Ezért a normák a kivételes helyzetekben nem kötik az államot, s e helyzetekben az állam értelemszerűen rendelkezik az önvédelem

jogokat vagy egyáltalán nem említi kifejezetten az Alaptörvény (a rabszolgaság tilalma), vagy külön említi részrendelkezésként (jogképeség előírása az Alaptörvény 15. cikkében) -- ezek azonban az emberi méltóságból levezethetők, vagyis az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint is eleve felfüggeszthetetlenek, a nemzetközi jogra való hivatkozás nélkül is.

¹² Carl SCHMITT: *Politikai teológia* [ford. PACZOLAY Péter] (Budapest: ELTE Tempus 1992) 5. Ezt a későbbiekben vizsgálandó mérsékelt államközpontú elméletek is elfogadják, lásd Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: „Der verdrängte Ausnahmezustand” *Neue Juristische Wochenschrift* 1978/38. 1881--1890, kül. 1884: „Amennyiben eltűnik az előfeltételezett normális állapot, akkor a norma szándékozott szabályozási erejének viszonyítási pontja is eltűnik”.

¹³ Carl SCHMITT: „Legalität und Legitimität” in: Carl SCHMITT: *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924--1954* (Berlin: Duncker & Humblot 1958) 263--350, kül. 321.

jogával. A kivételes helyzetek abnormális jellege miatt egy norma sosem írhatja felül az állam ilyen jellegű jogosultságát.¹⁴

Ez a fajta érvelés természetjogi jellegű: az állam számára a pozitív jogrendet (időben és logikailag is) megelőző létezési jogot biztosít¹⁵ -- egy jogot, amely nem pusztán az alkotmányon kívül (azaz mellette) állhat, hanem még azzal szemben is, mivel az alkotmány nem alkalmazható a definíciószerűen abnormális különleges időszakban. E fogalmi rendszerben a különleges időszak alkotmányos szabályainak kötelező ereje mindig a jogot megelőző jogosultságoktól függ. Ennek eredményeképpen a különleges időszakra vonatkozó (alkotmány)jogi szabályozást egy nem kikényszeríthető közigazgatási akciótervvé (avagy pusztán iránymutatássá) degradálja; a természetjogot emeli a különleges szabályozó tulajdonképpeni joggá. Ez pedig lényegében lehetetlenné teszi a végrehajtó hatalom jogi ellenőrzést, illetve utólagos elszámoltatást. Ez a hagyományos radikális államközpontú és nem szövegkötött megközelítés egyszerűen kinyit minden kaput a visszaélések előtt, és gyakorlatilag tagadja a kérdéses alkotmányos rendelkezések kötelező jogi erejét.

(B) Ellentétben az előbbieken tárgyalt klasszikus államközpontú elméletekkel, a visszafogott államközpontú felfogás szerint a pozitív alkotmányjog felülírhatja az állam pozitív jogot megelőző létezési jogosultságát, a felülírás pedig részletes szabályozás formájában történhet meg. Ez a megközelítés egyszerűen haszontalan lenne a hatályos magyar alkotmányjog szempontjából, mert csak akkor válhatott volna aktuálissá, ha az Alkotmány kérdéses cikkeit az Alaptörvény nem vette volna át. Ez igencsak hipotetikus, vagy inkább valószínűtlen forgatókönyv, amelytől azonban az elmélet nem válik károsná vagy veszélyessé, hanem (a hatályos magyar alkotmányjog szempontjából) csupán fölöslegessé vagy haszontalanná.

(C) Az alkotmányközpontú elméletek vitatják a jogot megelőző állami hatalom létezését. Számukra a pozitív, azaz „rögzített” alkotmány minden esetben az érvelés kiindulási pontja. A klasszikus (radikális) alkotmányközpontú felfogás az állam különleges állapotok idején gyakorolható hatásköreit az (alkotmány)jogban kifejezetten megnevezett jogkörökre korlátozza. Az alkotmányközpontú elméletek sokkal erősebben figyelnek az íratlan, éppen ezért pontosan meg nem határozott felhatalmazásokból eredő visszaélések veszélyére (illetve az attól való félelemre), mint az államközpontú felfogások.

Ez a felfogás a különleges állapotra nem mint az alkotmányosság határain kívül álló helyzetre, hanem mint alkotmányos *lex specialisra* tekint.¹⁶ Valamint azt is visszautasítja, hogy az alkotmányjog alatta állna az állam valamiféle létezési jogának.¹⁷

Mindez azonban nem jelenti, hogy ez a nézetrendszer a különleges állapotokra vonatkozó jog minden megsértését büntetné -- különösképpen, ha az a jogsértés az

¹⁴ Tehát az állam a jogot megelőző intézmény, amely eredetileg korlátlan, s csak a jog „szelídíti” meg. Még a mérsékelt államközpontú elméletek képviselői is osztják ezt a SCHMITT-féle felfogást, lásd pl. BÖCKENFÖRDE (12. l.) 1885.

¹⁵ Lásd Carl Friedrich Wilhelm von GERBER: *Grundzüge des deutschen Staatsrechts* (Leipzig: Tauchnitz 31880) 42. 2. l. („A különleges állapot jogának elismerésben benne rejlik az állam szokásszerű alkotmányos létén túli létezési jogának gondolata is, egy jognak, amely csak az abnormális, veszélyhelyzetbeli körülmények között tűnik elő”); Erich KAUFMANN: *Zur Problematik des Volkswillens* (Berlin: de Gruyter 1931) 14 („A standardizált és formalizált kivételes jogok mellett extrém esetekben a szükségből fakadó végső jogosultság is létezik az alkotmányjog íratlan, természetjogi részében”). Lásd továbbá Rudolf von JHERING: *Der Zweck im Recht* (Leipzig: Breitkopf & Haertel 1923) 330 („Amint az egyénnek, úgy az államnak is szükségből fakadó jogosultságai vannak, amennyiben létét veszély fenyegeti”). Az antikvitás korából lásd Marcus Tullius CICERO: *De Legibus* III, 3 („*Salus rei publicae suprema lex esto*”).

¹⁶ „Így értve az állami szükségállapot valójában -- és ez a lényeg -- egy alkotmányos állapot, nem pedig egy alkotmányon kívüli helyzet.” KOJA (3. l.) 14.

¹⁷ Adolf ARNDT: „Der Rechtsstaat und sein polizeilicher Verfassungsschutz” *Neue juristische Wochenschrift* 1961. 897--902, kül. 899 („Egy alkotmányos államnak nincs más létértelme, mint alkotmánya”); Konrad HESSE: „Ausnahmestand und Grundgesetz” *Die öffentliche Verwaltung* 1955. 741--746, kül. 741.

alkotmányos rend helyreállítása érdekében történik. Ebből következően egy hatáskörrel rendelkező intézmény, például a törvényhozás, jóváhagyhatja egy ilyen jogsértés büntetlenségét, azonban magát a jogsértést mint olyat nem lehet meg nem történtté tenni. Ebben a megközelítésben a pozitív jog olyan jellegű megsértésére, amely az alkotmányos államiság megőrzésének érdekében történik, morális kötelezettségből fakadó magyarázat talán létezhet, de mindenképpen szigorú határvonalat kell húzni e morális vonatkozás és az eset jogi értékelése közé.

(D) A nyitott alkotmányközpontú felfogás a következőképpen foglalható össze: egy állam minden különleges állapotbeli hatáskörének a pozitív jogból kell származnia, azonban ezek tartalmazhatnak „beleértett hatásköröket” (az amerikai alkotmányjogi terminológiában: *implied powers*) is, mivel az alkotmány e tekintetben általános implicit felhatalmazást tartalmaz. Az alkotmány ugyanis nem „öngyilkossági paktum”, azaz a közösség és alkotmányos rendje védelmében implicite tartalmazza a szükséges intézkedések megtételére vonatkozó felhatalmazásokat. E nézőpont a magyar Alaptörvényre nem alkalmazható, ugyanis az alkotmányozó hatalom akarata 1989-ben kifejezetten kizárta az íratlan, különleges állapotban esetlegesen fellépő hatáskörök létezésének lehetőségét. A kerekasztal-tárgyalások kényszerűen pontos és részletes rendelkezések megfogalmazására törekedtek, amelyeknek csak akkor van értelmük, ha kizárjuk az íratlan hatásköröket. A 2011-es alkotmányozás során az Alaptörvény megfogalmazói ezen a koncepción nem változtattak, vagyis abból kell kiindulnunk, hogy a szabályozási filozófia továbbra is megegyezik az eddigivel.

Az Alaptörvény mögötti szabályozási filozófia a (C) pontban tárgyalt megközelítés. Az elkövetkezőkben ennek figyelembe vételével az egyes különleges állapotokat hasonlítjuk össze az alábbi szempontok segítségével:

- (a) ki hirdeti ki, milyen eljárásban és miként ér véget,
- (b) milyen tényállási előfeltételek esetén hirdethető ki,
- (c) milyen hatásköri változásokkal jár a kihirdetés, esetleg új szervek jönnek-e létre, megváltozik-e a jogforrási hierarchia vagy a jogalkotási eljárás,
- (d) milyen garanciák és korlátok vannak a jogszerűség fenntartására.

3. Rendkívüli állapot

A rendkívüli állapot a különleges jogrend szerinti időszakok közül az Alaptörvény által előírt állami rend létét leginkább veszélyeztető háborús szituációk kezelésére szolgál. A szabályozási rendszer modellje a két világháborúhoz hasonló fegyveres konfliktus, amelyhez képest a „háborús küszöb alatti nemzetközi konfliktusok”, illetve a hadviselés új, atipikus módszerei folyamatos értelmezési kérdéseket vetnek fel: hol az a határ, ahol már az állami önvédelem nemzetközi jogilag általánosan elismert joga gyakorolható. Elégséges-e ehhez egy kiterjedt, alapvető közszolgáltatásokat biztosító számítógépes rendszert ért informatikai támadás, vagy csak a hagyományos értelmű fegyverek támadó használata, esetleg annak veszélye elégséges a válaszcseppásra adott felhatalmazáshoz.

A rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályokat tartalmazó 48. cikk az Alaptörvény azon rendelkezése, amely a definíciós részekén túl az alapvető hatásköri és eljárási szabályokat meghatározza.

- (a) **Ki** hirdeti ki, **milyen eljárásban** és miként ér véget?

A fő szabály szerint az Országgyűlés minősített kétharmaddal, tehát az összes képviselő kétharmadának szavazatával jogosult a rendkívüli állapot kihirdetésére. Mindez alkotmányozó többséget jelent. Ennek korlátja az Alaptörvény alkalmazása felfüggesztésének

és az Alkotmánybíróság működése korlátozásának általános tilalma, valamint a kihirdetés feltételeinek elmúltával a kihirdetőt terhelő megszüntetési kötelezettség.

Háborús körülmények között ugyanakkor elvben elképzelhető, hogy az országgyűlési képviselők egy része objektív okokból (pl. egy országrész megszállása miatt) nem képes eljutni az Országgyűlés tanácskozásának és szavazásának színhelyére, amely önmagában már ellehetetleníti a szavazást. A kihirdetés lehetőségének biztosítása érdekében tartalmazza az Alaptörvény 48. cikke a feltételekkel történő *más általi kihirdetés* lehetőségét. E jogkör jogosultja a köztársasági elnök, akinek ilyen irányú hatáskörgyakorlását az Országgyűlés felülbíráhatja.

Az Alaptörvény 48. cikk (3)-(6) bekezdése szerint a kihirdetési helyettesítési jogkör csak akkor gyakorolható, ha az Országgyűlés a döntéshozatalban akadályoztatott, tehát ha nem ülészik és összehívása az idő rövidsége továbbá a kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.

E feltételek (konjunktív módon: akadályoztatás ténye és a kihirdetés szükségessége) fennállásáról az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzó módon dönt¹⁸. A köztársasági elnök általi helyettesítés lehetősége tehát mind a szükségesség, mind az országgyűlési akadályoztatás ténye vonatkozásában a három további közjogi méltóság döntésének függvénye (vagyis nem a köztársasági elnök megítélésétől függ ezek fennállta), ami által az indokolatlan helyettesítési eljárás lehetősége kizárható. Ráadásul a kihirdetés indokoltsága, illetve az alkalmazott intézkedések jogszerűsége vonatkozásában az Országgyűlést az akadályoztatásának megszűnését követően felülbírálati jog illeti meg. Megjegyzendő azonban, hogy mivel az Alaptörvény ez utóbbi döntéshez is a 48. cikk (6) bekezdésében minősített kétharmadot követel meg, a fegyveres konfliktus körülményei eredményezhetik a jogkör gyakorlásának ellehetetlenülését¹⁹.

(b) Milyen **tényállási előfeltételek** esetén hirdethető ki?

A rendkívüli állapot kihirdetésének előfeltétele a hadiállapot bekövetkezte (értsd: nemzetközi jogi értelemben vett háború bekövetkezte, illetve hadüzenet küldése vagy érkezése) vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély). Elvben tehát egy tényhelyzet (háborús szituáció valamilyen formájának kialakulása), vagy egy minősített veszélyeztetettségi szituáció eredményezheti a rendkívüli állapot feltételeinek beálltát, ahol az állami működés meghatározó elemévé a honvédelmi érdek²⁰ válik.

A háborús szituáció történetileg kialakult, de a második világháború óta viszonylag kevésbé alkalmazott nemzetközi jogi formája a hadüzenet kinyilvánítása, amely szerint egy állam deklarálja hadban állását legalább egy másik állammal szemben, és a tényleges fegyverhasználatától függetlenül a hadüzenet átadása az érintett államok között hadiállapot fennállását eredményezi. Lengyelország 1939-es lerohanásával modellezhető a másik hadiállapotot eredményező szituáció, amelyben egy ország agressziója, a katonai támadás

¹⁸ Az új Alaptörvény 48. cikk (3)-(6) bekezdés a korábbi Alkotmány 19/A. § tartalmilag azonos átvétele. Az új szöveg egy helyen pontosabb: eddig kérdéses volt, hogy a 19/A. § (3) bekezdés „együttesen” szava egyhangúságot jelent-e vagy sem. Az új szövegben az (5) bekezdés végén szereplő „egybehangzó” kifejezés lezárja ezt a vitát.

¹⁹ A képviselők egyharmadát meghaladó akadályoztatás esetén az elvi lehetősége is kizárt annak, hogy a helyettesítési döntések felülbíráhatóak legyenek.

²⁰ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 80. § g) pontja határozza meg a honvédelmi érdek fogalmát. Ide tartozik az ország biztonságát, katonai védelmi képességét meghatározó körülmények összessége, ide értve különösen a törvényes rend védelméhez, a függetlenség elleni támadó törekvések, a szuverenitást és területi integritást sértő vagy veszélyeztető törekvések elhárításához, a szövetségesi kötelezettségek teljesítéséhez, a szövetségi és honi védelmi infrastruktúra működésének, fejlesztésének biztosításához fűződő érdekeket.

hadiállapotot eredményez a másik ország szempontjából a diplomáciai feltétel (hadüzenet) megvalósulása nélkül is.

Logikailag hadiállapotot eredményezhetne, ha az érintett ország támad meg egy másik országot, azonban ennek lehetőségét mind az ENSZ Alapokmánya²¹, mind pedig az Alaptörvény szigorú korlátok közé szorítja. A korábbi Alkotmány 6. § (1) bekezdése tételesen tartalmazta a háború indításának tilalmát,²² mely egyébként a nemzetközi jog egyik alapelve is egyben, és így az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése implicite továbbra is tartalmazza. Ennek megfelelően tehát az Alaptörvény nemzetközi jogra vonatkozó szabályainak fényében a más ország elleni erőszak első alkalmazásának lehetősége logikailag kizárható, az önvédelem jogának akár önálló, akár kollektív, szövetségi rendszerben történő értelmezése viszont lehetséges. Ennek megfelelően egy szövetséges ország²³ ellen indított támadás kiválthatja Magyarország részéről a kollektív önvédelem jogának gyakorlása körében a katonai erő alkalmazását, végső soron a hadiállapot és rendkívüli állapot beálltát.

A rendkívüli állapot fogalmának első fordulatát jelentő, bekövetkezett hadiállapot így összességében három okból, hadüzenet, az ország megtámadása vagy szövetséges ország megtámadása miatt a kollektív önvédelmi jog gyakorlása körében merülhet fel.²⁴ Ezek közül Magyarország megtámadása esetén a rendkívüli állapot és a váratlan (külső) támadás fogalma között merül fel elhatárolás: rendkívüli állapot csak akkor hirdethető ki, ha beazonosított a támadó fél és ha a támadó fél egy másik állam. Bármelyik feltétel hiányában csak a váratlan (külső) támadásról lehet szó.

A másik fordulat, a háborús veszély szempontjából ugyanakkor az elhatárolási kérdés a megelőző védelmi helyzettel szemben áll fenn. A rendkívüli állapot veszélyeztetettségi tényállása esetében minősített (*közvetlen*) veszély fennállásáról van szó, míg a megelőző védelmi helyzet 51. cikk (1) bekezdése szerinti tényállásának veszélyeztetettségi elemét a külső fegyveres támadás távolabbi veszélye is eredményezheti. A közvetlen és távoli veszély kategóriája egzakt módon nem határolható el, a külső jelek (pl. államhatár közelében mozgósítás, hadgyakorlatok, csapatmozgások stb.) politikai mérlegelése a minősítés körében enged némi játékteret a helyzet normalizálására irányuló törekvéseknek, így nem eszkalálja „egyirányú utcaként” a konfliktust.

(c) Milyen **hatásköri változásokkal** jár a kihirdetés, esetleg **új szervek** jönnek-e létre, megváltozik-e a **jogforrási hierarchia** vagy a **jogalkotási eljárás**?

²¹ Az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányát, mint vonatkoztatási pontot a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény preambuluma is rögzíti.

²² „A Magyar Köztársaság elutasítja a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől.”

²³ A *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény 80. §-a szerinti értelmező rendelkezés 1) pontja a szövetséges államok körét a kölcsönös katonai segítségnyújtási kötelezettséget tartalmazó hatályos nemzetközi szerződéshez köti, ha abban Magyarország részes. Ennek formája tipikusan multilaterális szerződés (pl. a Washingtoni Szerződés a NATO esetében), de elvben kétoldalú megállapodás is lehet.

²⁴ Vagyis ha a szövetséges ország kap vagy küld hadüzenetet, az önmagában még nem jelenti a hadiállapot beálltát. A NATO-t megalapító Észak-atlanti Szerződés (Washington DC. 1949. április 4.) kollektív védelmi kötelezettséget tartalmazó 5. cikke ugyanis nem automatizmus: a területileg korlátozott megtámadás esetén a többi országot a támogatási kötelezettség mellett a béke és biztonság észak-atlanti térségben történő helyreállítása érdekében szükséges intézkedés-tételi kötelezettség terheli. Ez a köteletség lehet kevesebb is, mint az illető ország oldalán való hadba szállás: a szerződés hivatkozott cikke tartalmazza ugyan az „ide értve a fegyveres erő alkalmazását is” fordulatot is, azonban ennek érvényesítése a megtámadott ország kérését követően két döntést feltételez: először a Szövetség egészének döntését, majd pedig az egyes (támogató) országét.

Az Alaptörvény 48. § (1) bekezdésének *a)* pontja, valamint a helyettesítési jogkör tartalmazó (3) bekezdés szerint a rendkívüli állapot kihirdetéséhez kapcsolt döntés egy új (integrált) hatalmi centrum, a Honvédelmi Tanács létrehozatala. Az Alaptörvény a Honvédelmi Tanács létrehozása nélkül a rendkívüli állapot kihirdetését nem teszi lehetővé.

A Honvédelmi Tanácsra vonatkozó 49. cikk szerint annak összetétele döntően politikai (a választott tisztségviselőkön alapszik), ugyanakkor – a háborús szituáció katonai racionalitásának a döntéshozatalba történő közvetlen becsatornázása érdekében – a testületben döntési jog nélkül a legmagasabb rangú katona (a Honvéd Vezérkar főnöke) is részt vesz. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, szavazati jogú tagjai az Országgyűlés elnöke, valamennyi országgyűlési képviselőcsoport vezetője, valamint a miniszterelnök és a kormány összes tagja. Ez az összetétel biztosítja, hogy a mindenkor ellenzék álláspontja megjelenjen a kiemelt döntéshozatali jogkörökkel bíró testületben, ugyanakkor a döntésképtelenség veszélye a minimálisra csökkenjen a kormányoldali túlsúly miatt. Ezen összetételből eredően a Honvédelmi Tanács létszáma a kormány tagjai és az országgyűlési frakciók számának függvényében változhat.

A Honvéd Vezérkar főnöke esetében a szavazati jog hiányát egyrészt a civil kontroll elve indokolja: a Magyar Honvédségnek mint fegyveres erőnek békében és háborúban egyaránt civil irányítás alatt kell állnia. Másrészt pedig az alkotmányos rendelkezéseknek matematikailag ki kellett zárnia annak az esélyét, hogy a politikusok esetleges megosztott szavazatai következtében a katonai elem szavazata döntsön bármilyen kérdésben, vagy adott esetben a Honvéd Vezérkar főnöke olyan döntés végrehajtására legyen köteles, amely ellen szavazatát leadta.

A Honvédelmi Tanács a rendkívüli állapotban különféle állami szervek hatásköreit egyesíti: gyakorolja az Alaptörvényben nevesített jogkörökön túl a köztársasági elnök és a kormány jogköreit, valamint az Országgyűlés átruházott jogköreit. Utóbbi átruházás módját az Alaptörvény nem határozza meg, így az megvalósulhat előzetesen pl. a különleges jogrendben bevezethető intézkedéseket meghatározó sarkalatos törvényben²⁵, vagy a rendkívüli állapot idején egyedi, egyszerű többséggel elfogadott határozattal is.

Az Alaptörvény 49. cikk (3) bekezdése eleve a Honvédelmi Tanács döntési jogkörébe vonja az Alaptörvény 47. cikke szerint egyébként az Országgyűlés és a Kormány között megosztott jogkörbe tartozó katonai műveleti/csapatmozgási döntéseket, valamint a sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket. A csapatmozgásokkal összefüggő döntési jogkör megjelenítése voltaképpen az Országgyűléstől elvont hatáskört jelent, mivel rendkívüli állapotban a 49. cikk (2) bekezdés alapján a Kormánynak semmilyen jogköre sem marad, így végső soron rendkívüli állapot idején a funkciója csupán annyi, hogy a Kormány-tagság elnyerésének/elvesztésének eljárási rendje irányadó a Honvédelmi Tanács miniszteri tagjainak kinevezésére/lemondására/felmentésére (hasonlóan a miniszterelnök személyéhez).

A Honvédelmi Tanács olyan rendeleteket alkothat, amelyek egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve a törvényi rendelkezésektől eltérhet. A 49. cikk (4) bekezdés értelmében tehát a Honvédelmi Tanács rendelete törvény formális módosítására nem alkalmas, ugyanakkor – az alkotmányossági feltételek megtartása esetén – egyébként törvényi szintre tartozó kötelezettségeket vezethet be, vagy törvényben garantált jogok érvényesülését zárhatja ki.

(d) Milyen **garanciák és korlátok** vannak a jogszerűség fenntartására?

²⁵ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 30. § (2) bekezdése végső soron az Országgyűlés valamennyi jogkörét elvonja, ha az nem látható el vagy nem gyakorolható az akadályoztatás miatt.

A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályokat tartalmazó 54. cikk (amint ezt korábban már említettük) biztosítja a kiemelt alapjogok érinthetetlenségét a különleges jogrend valamennyi időszakára.

E rendelkezés háttérszabálya az 54. cikk (2) bekezdése, amely szerint az Alaptörvény alkalmazását nem lehet felfüggeszteni Ennek intézményi garanciáját az Alkotmánybíróság működésének korlátozására vonatkozó tilalom biztosítja.

Garanciális jellegű korlát az 54. cikk (3) bekezdése szerinti, valamennyi kihirdetésre jogosultra vonatkozó kötelezettség a normál állami működési rendre való visszaállítás érdekében, ha már a különleges jogrend feltételei nem állnak fenn. További garancia a tárgykör részletes sarkalatos törvényi szabályozásának kötelezettsége²⁶.

A különleges jogrendre vonatkozó általános korlátokon túl a rendkívüli állapotra vonatkozó különös szabályok éppen a helyzet kiemelt súlyossága miatt további garanciákat is tartalmaznak.

A 48. cikk köréből korábban már kiemeltük az Országgyűlés akadályoztatás- és intézkedés-felülvizsgálati jogát. A (7) és (8) bekezdés ugyanakkor arról rendelkezik, hogy háborús körülmények között az ország rendelkezzen döntéshozatalra alkalmas parlamenttel, amely érdek még a meghatározott időtartamú országgyűlési ciklusok követelményét is áttöri. Ha tehát háborús körülmények között irreális elvárás lenne „normális” választások lebonyolítása, legalább a mandátum tolódjon ki a háborús szituáció elmúltáig²⁷.

A különleges jogrend okának elmúltával függ össze a 49. cikk (5) bekezdésének azon garanciális szabálya is, amely szerint a Honvédelmi Tanács rendeletének időbeli hatálya a rendkívüli állapot megszűnéséig tart, annak elmúltával a rendelet csak az Országgyűlés külön döntésével tartható hatályban. E rendelkezés eredménye, hogy a rendkívüli állapotot követően a jogrendszer szabályai a békeidejű szabályrendszerre állnak vissza, a korábban felfüggesztett alkalmazású törvényi rendelkezések automatikusan, vagy az Országgyűlés által kontrollált módon – némi átmenetet engedve – végső soron alkotmánybírósági védelem mellett hatályosulnak.

Garanciális jelentőségű ezen túl az Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdésében az Országgyűlés feloszlásának és feloszlításának tilalma, amely rendkívüli állapotban vagy szükségállapotban érvényesül.

²⁶ E részletesség körében a rendszerváltást követő 3 honvédelmi törvény rendszer szinten eltérő megoldásokat alkalmazott, bár a tételes jogi szabályok meglehetősen hasonlóak. Az 1993. évi CX. törvény definiálta átmeneti jelleggel szabályozta 1997. év végéig a kérdéskört, anélkül azonban, hogy a rész hatályon kívül helyezésére intézkedett volna. A forduló időpontban nem volt adott a szabályozási lehetőség, mivel választásokat megelőző félévben „statárium-törvényt” még akkor sem lehetett volna elfogadni, ha az akkor mintegy 200 § terjedelmű tervezet szakmai egyeztetése lezárult volna. Ehhez képest a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény* gyakorlatilag tartalmi változtatás nélkül vette át az 1993-as szabályrendszert, csak a megelőző védelmi helyzet technikai rendelkezései épültek be, és az ideiglenesség célja került elhagyásra. A *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* esetében a korábbi szabályok rendszertani újra-strukturálására az alaptörvényi dogmatikai rendszer átvezetése érdekében került sor, kevésbé részletes és ezért rövidebb szabályozással.

²⁷ Az Alaptörvény 48. cikk (7)–(8) bekezdése az Alkotmány 28/A. § utóda. A szöveg eddig pontatlanul csak annyit tartalmazott, hogy „[h]a az Országgyűlés megbízatása rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején jár le, a megbízatás a rendkívüli állapot, illetőleg a szükségállapot megszűnéséig meghosszabbodik”. Azt azonban, hogy a megbízatás lejárása mit is jelent, nem tisztázta a korábbi szöveg. Az új szöveg pontos dogmatikával kettéválasztja a már megtartott választás és a még meg nem tartott választás esetét, és ezekre határoz meg időhatárokat is. A pontos eljárási szabályok és időhatárok tisztázása miatt feleslegessé vált a korábbi 28/A. § (3) bekezdés utolsó mondata, amely szerint maga az Országgyűlés határozott volna feloszlás vagy feloszlítás esetén a saját mandátumának meghosszabbításáról.

4. Szükségállapot

A szükségállapot fogalma az Alaptörvényben – eltérően a korábbi alkotmányos szabályoktól – homogén, összefoglaló módon belső eredetű, kiterjedt fegyveres-erőszakos cselekményekként értékelhető. Az Alaptörvényben meghatározott tényállási előfeltételek között nem kerültek átvételre a korábbi nagyobb méretű katasztrófákra vonatkozó szabályok.²⁸ E szűkítéssel a szükségállapot elsődlegesen rendészeti típusú állami beavatkozással kezelhető esetsoporttá vált, ugyanakkor a szabályozás és jogalkalmazás során nemzetközi jogi oldalról jelentőséget nyerhet a hadijog nem nemzetközi konfliktusokra vonatkozó ága²⁹.

(a) **Ki** hirdeti ki, **milyen eljárásban** és **miként ér véget**?

A szükségállapot kihirdetésének eljárási oldala a rendkívüli állapotéhoz hasonló: itt is nagy kétharmados országgyűlési döntésről van szó, ahol a köztársasági elnöki helyettesítő jogkör az alkotmányos feltételek (országgyűlési akadályoztatás és kihirdetési indokoltság egybehangzó megállapítása) fennállta esetén a közös szabályoknak megfelelően használható³⁰. Nincs ugyanakkor kapcsolt szervezeti alakító döntés, új hatalmi centrum így szükségállapotban – eltérően a Honvédelmi Tanácstól – nem jön létre, azonban a köztársasági elnök jogkörei jelentősen kiszélesednek.

(b) Milyen **tényállási előfeltételek** esetén hirdethető ki?

Az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdésének *b)* pontjában a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények (polgárháború), illetve az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett, súlyos, erőszakos cselekmények (lázongás) alapozzák meg a szükségállapot kihirdetését.

A polgárháborús fordulat közvetlenül kapcsolódik az Alaptörvény C) cikkéhez, amely a hatalommegosztás elve mellett tartalmazza a hatalom erőszakos megszerzésének vagy gyakorlásának tilalmát, illetve az ilyen kizárólagossági törekvésekkel szembeni törvényes fellépés kötelezettségét. E tevékenység célzatos: a hatalom kizárólagos megszerzésére irányul, megnyilvánulási módjában pedig fegyverhasználattal jár.

A második fordulat szerinti kriminális cselekmények esetében az elhatárolás döntően mennyiségi jellegű: ha a súlyosan erőszakos cselekmények mennyisége már a politikai mérlegelés szempontjából a toleranciaszintet meghaladja, felmerülhet a szükségállapot kihirdetése. Ez utóbbi esetben ugyanis nem szükséges a tevékenység államhatalom gyakorlásával összefüggő célja: az egyének sérelme is elérheti a szükséges nagyságrendet.

²⁸ A szükséghelyzet definíciójából kikerült az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség, amely korábban részleges átfedésben volt a veszélyhelyzettel. Az új szabály logikusabb lehatárolást jelent.

²⁹ Ugyanakkor itt is érvényesül az alulminősítésre törekvés elve: a felfegyverzett bandák elleni küzdelem a valamennyi kormányzat kommunikált célja az ilyen szituációkban, míg az ellenálló oldal felszabadító hadsereggént hajlamos definiálni önmagát.

³⁰ Az 50. cikk egyébként az Alkotmány 19/C. §-ának utóda, a megfogalmazások és a szabályok szerkezete változott, tartalmuk nem. A szöveg a korábbi „[a] szükségállapotra egyébként a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni” rendelkezés helyett kifejezetten tartalmazza a szabályokat (például „a köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti”, vagy a törvényektől való eltérés lehetősége, amelyek eddig is így voltak a rendkívüli állapotra utalás miatt). A korábbi „Honvédelmi Bizottság” helyett most a „honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottság” szerepel, ami elegánsabb megoldás, hiszen egy alkotmánynak nem feladata nevet adni az országgyűlési bizottságoknak.

Az viszont, hogy a Magyar Honvédség szerepe a konfliktusok kezelésében alaptörvényi szinten limitált, történelmi meghatározottságú³¹. A biztonsági kockázatok komplex összefüggései korában már némileg illuzórikus a fegyveres erő kategorikus kizárása a rendészeti tevékenységek ellátásából: az Alaptörvény minden esetre fenntartja a Magyar Honvédség feladatai körében az alkalmazás és a felhasználás³² elkülönítését, utóbbit szükségállapotra és a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátásának elégtelenségére, mint konjunktív feltételre korlátozva.

(c) Milyen **hatásköri változásokkal** jár a kihirdetés, esetleg **új szervek** jönnek-e létre, megváltozik-e a **jogforrási hierarchia** vagy a **jogalkotási eljárás**?

Szükségállapotban a hatalmi súlypont a köztársasági elnök irányába tolódik el. Mindez az Alaptörvény 9. cikkének (1) bekezdésében foglalt, a nemzet egységének kifejezésére irányuló szerepből és az állam demokratikus működése feletti őrködés feladatából ered. Hasonló helyettesítési jogkör mutatható ki a Magyar Honvédség felhasználásának elrendelésénél is (ti. nem az Országgyűlés, hanem a köztársasági elnök rendeli el).

Ennél nagyobb alkotmányos jelentőséget nyer a köztársasági elnöki rendelet, mint a szükségállapothoz kötött sajátos jogforrási szint: az 50. cikk szerint a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések megjelenési formája, amely egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve törvényi rendelkezésektől eltérhet. Mivel az Alaptörvény egyéb rendkívüli intézkedések meghozatalát is lehetővé teszi, az elnöki rendelet a békeidőszaki egyedi határozatok szerepét is átveheti.

A jogalkotási hatáskör ugyanakkor időben két szempontból is limitált: a szükségállapot megszűnése automatikus hatályvesztést eredményez, emellett a rendeletek 30 napon túli hatályban tartása már meghaladja az elnöki kompetenciát. A rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács által kiadott rendeletek két szempontból is „erősebbek”, mint a köztársasági elnök szükségállapotbeli rendeletei: 1. egyrészt nem vonatkozik rájuk a 60 napos automatikus hatályvesztési határidő, 2. másrészt a minősített időszak után is hatályban maradhatnak, amennyiben az Országgyűlés ezt (véltetően törvényi formában) elrendeli.

(d) Milyen **garanciák és korlátok** vannak a jogszerűség fenntartására?

A különleges jogrendre vonatkozó általános garanciákon és korlátokon (Alaptörvény védelme, különösen védett alapjogok, alkotmánybírói korlátozhatatlanság, megszüntetési kötelezettség) túl az Országgyűlés kontroll-szerepének megerősödését mutatja az 50. cikk. Szükségállapot idején az Országgyűlés, vagy akadályoztatása esetén a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan ülésezik, a Parlament folyamatos tájékoztatást kap a bevezetett rendkívüli intézkedésekről, amelyek alkalmazásának felfüggesztésére is feljogosított az Országgyűlés, illetve a bizottság. Mivel a 48. cikk (6) bekezdés szerinti minősített többségi elvárás a bizottság esetében fogalmilag nem, a plénum esetében pedig csak az első ülésen elvárás, a jogszerűségi döntéstől eltérően az elnöki rendelet felfüggesztése

³¹ Az 1990 őszi „taxisblokád” elháríthatósága szempontjából a hadsereg szerepe volt a döntő kérdés a szükségállapot kihirdethetőségéről, illetve a polgári engedetlenség kereteiről folytatott közjogi vitában. Az „őszödi beszédet” követő demonstrációk kezelésének körében a Honvédség az alkotmányos feltételek hiányában maradhatott távol az eseményektől: utóbbi esetben a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó javaslat – a parlamenti arányok és az akkori köztársasági elnök kormánytól eltérő véleménye miatt – az elfogadás esélyével nem lett volna benyújtható még akkor sem, ha a tömegességi feltétel meg is valósult.

³² A Magyar Honvédség feladatrendszerét az alaptörvényben meghatározott körnél szélesebben összefoglaló 2011. évi CXIII. törvény 80. §-a szerint a honvédelmet érintő jogszabályok értelmezése során az alkalmazás a fegyveres erő rendeltetészerű harci tevékenységét jelenti, szemben az erőszakos cselekmények szükségállapotra korlátozott elhárításában való részvétellel (felhasználás) a 36. § (1) bekezdése szerint.

vagy meghosszabbítása egyszerű többséggel megvalósítható. Ezáltal az országgyűlési kontroll egyszerűbb eljárási feltételekkel érvényesül.

A rendkívüli állapothoz képest tehát a szükségállapotban az Országgyűlés kontroll-funkciója nagyobb jelentőségű. Az Országgyűlés feloszlásának és felosztatásának tilalma (amely egyébként a rendkívüli állapotra is alkalmazandó) ezért itt még fontosabb garancia, mint a rendkívüli állapot idején.

5. Megelőző védelmi helyzet

A megelőző védelmi helyzet a „legfiatalabb” kategória a különleges jogrend esetei között (2004 óta létezik). A közvetlen kiváltó oka az a politikai igény volt, hogy a hadkötelezettség békeidőszakban ne legyen visszaállítható. Ugyanakkor egy eszkárlódó nemzetközi környezetben az állam eszköztelenségét az Alkotmánybíróság alkotmányellenes mulasztásként értékelte³³. Az állam cselekvési kötelezettségének eleget téve az Alaptörvény a Kormány elsődleges felelősségi körébe utalja a megelőző védelmi helyzetben (vagyis külső fegyveres támadás veszélye esetén) szükséges intézkedéseket megtételét.

A szövetségi kötelezettség teljesítése, mint másik lehetséges kihirdetési feltétel elképzelhetetlen lenne a kölcsönös védelmi kötelezettséget tartalmazó nemzetközi szerződéshez tartozás nélkül. A különleges jogrend ezen eleme tehát elsődlegesen a katonai jellegű állami feladatok ellátásához kapcsolódik, kihatásában ugyanakkor a tág értelemben vett közigazgatás „fokozott sebességbe kapcsolását” hordozza.

A megelőző védelmi helyzetnek a korábbi Alkotmányból érdemi változtatás nélkül átvett szabályrendszere a kiváltó okok rugalmas kezelhetőségét szolgálja, a békeidőszak szabályaitól való távolodás fokozatosan szélesedő személykörre való alkalmazását biztosítva. Ennek során a Kormány jogkörei fokozatosan terjeszthetők ki a sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörökben, illetve egyre szélesedő személykör kötelezettségei terjeszthetők ki, illetve jogai korlátozhatók.

Az Alaptörvény 51. cikkébe összefoglalt eset két markánsan elkülönülő fázisra bontható, mivel a helyzet kihirdetését megelőző előkészületi fázist külön kezeli az Alaptörvény: az első (előkészületi) fázis kizárólag a Kormány döntésén alapul, a második fázisba való átlépés engedélyezése során válik az Országgyűlés addigi ellenőrző szerepe elrendelő-kihirdető döntéssé.

(a) Ki hirdeti ki, milyen eljárásban és miként ér véget?

A megelőző védelmi helyzet kihirdetésére és meghosszabbítására az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának igen szavazatával jogosult. Az országgyűlési döntéshozatal sajátossága, hogy e döntés – alkalmazása esetén – nagy valószínűséggel a Kormány javaslatához kötődik, bár az Alaptörvény a kezdeményezési jogkört nem korlátozza. A megelőző védelmi helyzet határozatlan időre történő bevezetését az Alaptörvény nem teszi lehetővé, a határozott idő meghosszabbítását viszont azonos feltételekkel igen. Az Alaptörvény ráadásul nem tartalmazza az időtartam maximumát sem, így a határozott idő tartós intervallumot is átfoghat³⁴.

³³ 50/2001. (XI.29.) AB hat., ABH 2001, 359, 366-368.

³⁴ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* 65. § (1) bekezdése legfeljebb 12 hónap időtartamú, hadkötelezettségen alapuló katonai szolgálatot ír elő a megelőző védelmi helyzet idején. Ebből az a következtetés is levonható, hogy egy évet meghaladó megelőző védelmi helyzet is Alaptörvény-konform.

A Kormány kihirdetésre irányuló kezdeményezésének az Alaptörvény szerint az ad különös jelentőséget, hogy már a kezdeményezéstől, mint feltételtől kezdődően lehetőség nyílik a békeidőszaki szabályoktól szűkebb körű eltérésre, mintegy felkészülési időt biztosítva a helyzetre való rugalmas reagálásra³⁵ (előkészületi fázis).

(b) Milyen **tényállási előfeltételek** esetén hirdethető ki?

A különleges jogrend ezen esete – elnevezésének megfelelően – mindkét szakaszában a veszélyeztetettség mérlegelésén alapuló politikai döntés eredménye. A megelőző védelmi helyzet kihirdetését megalapozó okokat az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdése külső fegyveres támadás veszélyéhez vagy szövetségi kötelezettség teljesítésének céljához köti. A két mérlegelendő kiváltó ok evidensen külső eredetű. A támadás veszélye esetén az ok külső jellege nem feltétlenül országhoz kötött, eredményezheti azt akár formalizált nemzetközi szervezet vagy informális szervezet (pl. terrorszervezet) kihívása is. Ez esetben a külső elem igazolása elsődlegesen a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz kötődik.

Megvalósult tényleges támadás, vagy annak minősített (közvetlen) veszélye nem tényállási elem. Előbbi megvalósulása a rendkívüli állapot vagy a váratlan támadás szabályait aktiválná, utóbbi pedig szintén a rendkívüli állapot mérlegelésére adna okot.

A szövetségi kötelezettség teljesítéséhez kötődő második lehetséges ok alapvetően nem különül el a békeidőszaki feladatoktól: a kölcsönös védelmi kötelezettséget tartalmazó nemzetközi szerződés alapján a tervezés és előkészítési jellegű tevékenység általánosan (békeidőben is) érvényesülő feladat. Ha azonban a veszélyeztetettség vagy támadás miatt a katonai jellegű együttműködés a végrehajtást közvetlenül előkészítő fázisba ér, szükségessé válhat a meghatározott, adott helyzet szükségletei miatt felértékelődött szakértelemmel rendelkező személyek állami feladatellátásba való bevonásának igénye pl. az atipikus nyelvtudás vagy sugárbiológiai ismeretek miatt.

(c) Milyen **hatásköri változásokkal** jár a kihirdetés, esetleg **új szervek** jönnek-e létre, megváltozik-e a **jogforrási hierarchia** vagy a **jogalkotási eljárás**?

A megelőző védelmi helyzetben új állami szervek nem jönnek létre, ugyanakkor a meglévő intézmények hatáskörei és feladat-ellátási szabályai módosulnak. Nem keletkezik új jogforrási szint sem, ugyanakkor a Kormány rendeletei a sarkalatos törvényben meghatározott körben a jogforrási hierarchia kötöttségei alól mentesülnek. A megelőző védelmi helyzetben a Kormány rendeletei válnak feljogosítottá az érintett törvények alkalmazásának felfüggesztésére, a törvényektől eltérésre és egyéb intézkedések bevezetésére.

Az országgyűlési döntés kezdeményezését követően, tehát már az előkészítési fázisban jogosult ugyanakkor a Kormány a rendvédelmi szervek és a Magyar Honvédség, valamint a közigazgatás működésére vonatkozó szabályoktól eltérő működési rendre áttérni, adott esetben pl. a napi munkaidő megnövelésével. Ezen előkészületi időszakban hozott döntések esetében ugyanakkor a szabályozási tárgykörökön túl az időbeli hatály is korlátozott: azok

³⁵ Konkrét példán bemutatva: az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése szerint megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés elrendelheti a nagykorú, magyar állampolgárságú férfiakra kiterjedő módon a katonai szolgálati kötelezettséget. A katonai igazgatási szervek ennek biztosítását szolgáló működése körében ugyanakkor az előkészítő adatkezelési tevékenységet fel kell gyorsítani a kihirdetés kezdeményezését követően annak érdekében, hogy a visszaállított sorozás mennyiségileg és minőségileg minél hatékonyabban tudja biztosítani a szükségessé váló újoncok katonai szolgálatba állítását. E folyamatban a sorozó bizottságok felállítása szintén az előkészítő fázis feladata *az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról, a hadköteles nyilvántartás vezetése, a gazdasági és anyagi szolgáltatások érdekében teljesítendő adatszolgáltatásokról és a honvédelmi ágazatban használt igazolványokkal kapcsolatos adatkezelésről* szóló 2011. évi CLXXVII. törvény szerint.

alkalmazására csak az Országgyűlés (akár elutasító) döntéséig, ennek hiányában legfeljebb 60 napig kerülhet sor³⁶.

A kihirdetett megelőző védelmi helyzet idejére hozott kormányrendelet – a jogforrási hierarchia normális helyzetre való visszaállításával indokolható okból – a megelőző védelmi helyzet megszűnését követően az Alaptörvény kifejezett rendelkezés folytán hatályát veszti. Egyéb – időmúlástól függő – hatályvesztési rendelkezést sem az Alaptörvény, sem pedig a sarkalatos törvényi szabályok nem tartalmazzak.

(d) Milyen **garanciák és korlátok** vannak a jogszerűség fenntartására?

A megelőző védelmi helyzetben a különleges jogrendbeli általános garanciákon túl elsődlegesen az idő-tényező jelenti a hatalomgyakorlás korlátját. Az Országgyűlés kihirdető döntése fogalmilag meghatározott időre szól, ugyanakkor az Alaptörvény ennek konkrét időtartamát nem maximálja, ráadásul a meghosszabbítás lehetőségét is kifejezetten megengedi. A konkrét időtartam a kiváltó ok és a politikai szempontú mérlegelés eredője lesz: a cél a helyzet kezelhető szinten tartása az eskalációhoz hozzájárulás veszélye nélkül.³⁷

A megelőző védelmi helyzet esetében további garancia a minősített többséghez kötött országgyűlési kihirdető döntés, amely azonban – eltérően a rendkívüli állapottól és szükségállapottól – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát jelenti (kis kétharmad).

Mivel a kezdeményezést követő előkészületi fázisban már a Kormány – korlátozott tárgykörben és időre – a jogforrási hierarchiától eltérő szabályokat hozhat, és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottságai a tájékoztatási kötelezettségből adódóan fokozhatják ellenőrző tevékenységük intenzitását. A Kormány döntéseinek felülbírálatára ugyanakkor nincs jogkörük, a kontroll a megelőző védelmi helyzet bevezetéséről szóló döntéssel, vagy éppen annak a határidőn túlra halasztásával gyakorolható.

Az Alaptörvény a Kormány tájékoztatási kötelezettségét ezen felül a köztársasági elnök felé is tartalmazza. E kötelezettség elsődlegesen az események lehetséges eskalációja miatt, a rendkívüli állapot felé eltolódás lehetősége miatt indokolt.

6. Váratlan (külső) támadás

Az intézmény létrehozását (1993) a délszláv háború indokolta: időnként átsodródtak kisebb idegen csapatok, és kezelésükre addig nem létezett megfelelő jogi eszköztár. Ez az eset azzal a dilemmával van összefüggésben, hogy az állam tartózkodni kíván a Magyar Honvédség országon belül harcszerű alkalmazásától, ugyanakkor – az országhatár menti fegyveres konfliktus esetén – biztosítani kell az ország területi épségét, nemzetközi jogi szempontból hadviselő féllé válás nélkül³⁸.

A helyzet relatív váratlanságából kifolyólag az Alaptörvény differenciált ok és következmény-rendszert vett át, ráadásul a gyors döntéshozatal igénye e szituációban különösen jelentős. Nem lehet ugyanis az Országgyűlés rendes ütemű döntését kívárni: az elindult ok-folyamatot meg kell állítani. A váratlanság másik következménye, hogy azzal a

³⁶ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 79. §-a foglalja össze az így bevezethető intézkedéseket.

³⁷ Ebből a szempontból a megelőző védelmi helyzet jelenti az alkotmányos megoldást a rendkívüli állapottal összefüggésben korábban jelzett 2001. szeptember 11-i terrortámadási problémára. A jelzett időpontban azonban még hiányzott a jogintézmény a magyar jogrendből.

³⁸ Az eredeti konstrukció címzettje ezért elsődlegesen – az azóta a Rendőrségbe beolvadt – Határőrség volt.

veszélyeztetettség tényállás fogalmilag nem kapcsolódhat össze: a váratlan támadásnak nem lehet előkészületi alakzata.

(a) **Ki** hirdeti ki, **milyen eljárásban** és **miként ér véget**?

A váratlan támadás kezelése érdekében szükségessé váló intézkedési kötelezettség címzettje a Kormány: formálisan az Alaptörvény nem is tesz különbséget a helyzet és az állapot között, nem deklaráció történik, hanem intézkedés a történések kezelésére. Ezen intézkedések megtételének elsődleges címzettjei a Kormány alárendeltségébe tartozó felkészített erők, a harc felvételének ugyanakkor következményei másodlagos címzetteké teszik az állampolgárokat, legalábbis az érintett térségben őket.

A helyzet lezárása szempontjából az Alaptörvény az időbeli korlátozás kihangsúlyozására a „szükségállapot vagy rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó” döntést tartalmazza: ennek megfelelően e két időszak bármelyikére vonatkozó döntés (a kihirdetéstől vagy elutasítástól függetlenül) véget vet az 52. cikk alkalmazhatóságának. Ettől függetlenül az általános szabályok szerint a kiváltó okok leküzdése után automatikusan visszaállnak a békeidőszaki szabályok. A szituáció Alaptörvény által nem modellezett további következménye lehet egy szabotázsakció következtében kialakuló katasztrófa-helyzet is, amely eset az Alkotmány szerinti szükségállapot-foglomba beleérthető volt, az Alaptörvény fogalomrendszerébe viszont nem. A cselekmények tipikus lokalitására tekintettel így a hatályos szabályok között elvben egymás mellett egyidejűleg a váratlan támadás és a veszélyhelyzet szerinti szabályok érvényesülhetnek: az első a kiváltó okok felszámolása, utóbbi a katasztrófa-következmények kezelése körében.

Összegezve azonban a váratlan támadás fogalmából eredően, kimondatlanul is a különleges jogrend legrövidebb időtartamú alakzatáról van szó.

(b) Milyen **tényállási előfeltételek** esetén hirdethető ki?

Első olvasatban a külső fegyveres csoportok Magyarország területére történő váratlan betörése szárazföldi támadása érzetét kelti. Ugyanakkor a kezelés eszközei között szereplő légvédelmi és repülő készülségi erők egyértelműen utalnak a váratlan támadás légiközlekedési alakzatának lehetőségére is.

Mindkét megvalósulási forma esetében a fegyveres jelleg kötelező fogalmi elem³⁹, a külső csoport beazonosítása és más államhatalomhoz kötése viszont nem. A váratlan támadás által sértett vagy fenyegetett, védendő értékek: Magyarország területi épsége, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, valamint a közrend és közbiztonság.

A korábbi Alkotmány 19/E. §-a az eljárás feltételeként nevesítette a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi tervet is, az új Alaptörvény 52. § (1) bekezdése viszont csak „szükség esetén” kapcsolja a „jóváhagyott fegyveres védelmi tervhez” a katonai és rendőri jellegű intézkedéseket, így a reakálás lehetősége rugalmasabbá vált.

(c) Milyen **hatásköri változásokkal** jár a kihirdetés, esetleg **új szervek** jönnek-e létre, megváltozik-e a **jogforrási hierarchia** vagy a **jogalkotási eljárás**?

A Kormány intézkedési kötelezettsége – az Alaptörvény szerint – késedelmet nem tűrő, azonnali. Az azonnaliság a támadás elhárításához arányosan szükséges, felkészített (katonai és rendőri) erőkre vonatkozik, ide értve a döntéshozatali / parancsadási folyamat

³⁹ Ide értve a fegyverként használt légi járművet is. Az ilyen jármű elleni fegyverhasználat szabályait a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 62. §-a a békeidejű szabályok között tartalmazza.

elemeit is. Az Alaptörvény ugyanakkor a légtér védelme körében a szövetséges légvédelmi és készségi erőket is nevesíti. Az utalás indoka a NATO integrált légvédelmi rendszere, amely a szuverenitás ezen elemének közös gyakorlásán alapul: a NATO országok légtérvédelme elsődlegesen a Szövetség feladata. A rendelkezés így egyúttal a csapatmozgásra vonatkozó *lex specialis* is: az Alaptörvény lehetővé teszi a légtér védelme érdekében szövetséges légijárművek feladatellátását⁴⁰.

A váratlan támadás következményei ugyanakkor – legalábbis lokálisan – érinthetik az állampolgárokat is: a feladatot ugyan állami szervek látják el, de pl. a fegyverhasználat körzetében nem biztonságos civilek tartózkodása. Az Alaptörvény 52. cikk (3) bekezdése szerint ezért a Kormány törvények alkalmazását kizáró / felfüggesztő, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket vezethet be, ez azonban nem feltétlenül eleme a váratlan támadás elhárításának: a betolakodók lakott területen kívüli elfogása esetén pl. az alapjogok korlátozása nem szükséges.

(d) Milyen **garanciák és korlátok** vannak a jogszerűség fenntartására?

A korábbi Alkotmány szerinti eredeti megfogalmazásban a védelmi terv köztársaság elnöki (előzetes) jóváhagyása eljárási garancia volt. Az új Alaptörvény azonban lehetővé teszi az állami eszközrendszer specializált felkészültségű elemeinek alkalmazását akkor is, ha ez nem szerepel a fegyveres védelmi tervben.

Változatlanul garanciális jelentőséggel bír ugyanakkor a Kormány általi haladéktalan tájékoztatási kötelezettség, amelynek címzettje az Országgyűlés és a köztársasági elnök. Az intézkedésekről történő beszámolókon túl, a váratlan támadás esetére önálló kötelezettséget az Alaptörvény nem fogalmaz meg.

7. Veszélyhelyzet

A különleges jogrend egyetlen olyan eleme a veszélyhelyzet, amely nem az állam fegyveres védelmére irányul⁴¹. A veszélyhelyzet alkalmazási valószínűsége a többi esethez képest lényegesen nagyobb. Különösen igaz ez a dominó-effektusra⁴² épített szabályozási filozófia mentén, amely a katasztrófa⁴³ veszélyének kialakulásától a folyamatot egészben

⁴⁰ A NATO 1999-es jugoszláviai bombázásai időszakában a magyar légtér F-16-os amerikai gépek védték.

⁴¹ Ettől függetlenül a katasztrófák okozása is elképzelhető egy fegyveres konfliktusban, bár ezt a nemzetközi hadijog tiltja. A korábbi háborúk esetében pl. a kutak mérgezése, járványok okozása megengedett módszer volt. A hadijogi tilalmakat azért vezették be, mert ezeknek az eszközöknek a használata azt eredményezte, hogy a civilek (sőt, elsősorban a civilek) szenvedtek tőle, ráadásul olyan mértékben, amit a modern korban elfogadhatatlannak tartunk. A veszélyes létesítmények elleni támadások veszélye különösen a nemzetközi terrorizmus és az aszimmetrikus hadviselés esetén áll fenn, ezért e létesítmények katonai védelmi és polgári védelmi felkészítése egyaránt indokolt.

⁴² A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 4. pontja szerint dominóhatás: „a veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményekben bekövetkező olyan baleset, amely a közelben lévő más, veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemre áttérjedve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek valószínűségét és lehetőségét megnöveli, vagy a bekövetkezett veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleset következményeit súlyosbítja.”

⁴³ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5. pontja szerint katasztrófa: „a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”

szemlélve, annak mielőbbi megszakítására törekszik a következmények minimalizálása érdekében. Ennek megfelelően az Alaptörvényhez kötődő sarkalatos törvényi szabályozás során a veszélyhelyzet szabályai a katasztrófa-szituációk folyamatosan érvényesülő szabályaival együtt *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény*be kerültek, megtörve ezzel a különleges jogrend egységes szabályozási rendjét.

E szabályozási korrekció alapját az Alaptörvény szükségállapot-fogalmának leszűkülése tette lehetővé, amely a kiemelt katasztrófák szükségállapotú esetkörbe sorolását megszüntette⁴⁴. A szükségállapotban érvényesülő köztársasági elnöki jogkörök fenntartása esetén a katasztrófa-elhárítással összefüggő döntési jogkörök egységesítése nem lett volna megvalósítható.

(a) **Ki hirdeti ki, milyen eljárásban és miként ér véget?**

A veszélyhelyzet elnevezése némileg megtévesztő, mivel itt nem a különleges jogrend indokát, a katasztrófát jelöli a helyzet, hanem e jelen szóösszetételben tartalma szerint az állapot kifejezés helyett kerül alkalmazásra. A kihirdetés alanya és egyben a veszélyhelyzeti döntéshozatal centruma a Kormány, amelynek mérlegelési jogköre az Alaptörvény megfogalmazása szerint utólagos is lehet: elképzelhető, hogy a magára a katasztrófa idejére nem, pusztán a későbbiekben a következményeinek felszámolása érdekében kerül kihirdetésre a veszélyhelyzet.

(b) **Milyen tényállási előfeltételek esetén hirdethető ki?**

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése az előfeltételek közül az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapást és ipari szerencsétlenséget nevesíti a korábban kiemelt utólagos következmény-elhárítási esetkörön túl. Ennek megfelelően tehát a következmények mérlegelésén alapuló kihirdetésre okot adó folyamatot akár a természeti erők spontán tevékenysége, akár emberi közreműködés is kiválthatja.

A sarkalatos törvényi szabályozás⁴⁵ az alaptörvényi okokat példálózó módon tovább tipizálja:

- a természeti eredetű veszélyek (elemi csapások) közé tartoznak
 - árvíz (magas víz további áradása, jégtorlasz, töltésszakadás)
 - belvíz
 - több napos, intenzív megmaradó hóesés vagy hófúvás
 - más szélsőséges időjárás miatt az emberélet / anyagi javak / alapvető ellátás veszélye (pl. jégeső, extrém hideg vagy hőhullám)
 - föltani veszélyforrások (pl. földrengés, vulkanikus tevékenység)
- a civilizációs eredetű veszélyek, ipari szerencsétlenségek elemei
 - veszélyes anyagok és hulladékok szabadba kerülése
 - radioaktív kiszóródás és sugárterhelés
- valamint a törvény vegyes jellegű, egyéb eredetű veszélyeket is összefoglal:
 - humán- és állatjárvány
 - vízkivételi pontok szennyeződése
 - riasztási szint feletti légszennyezettség, okától függetlenül és

⁴⁴ Az 53. cikk (1) bekezdésben logikusabbá vált a veszélyhelyzet definíciója, hiszen az ipari szerencsétlenség is ide került (korábban a szükséghelyzet része volt, amely azonban profiltisztítás után a belső lázadás és polgárháború jellegű eseményekre korlátozódik).

⁴⁵ *A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* 44. §.

- a kritikus infrastruktúrák lakosság alapvető ellátását tartósan vagy nagy kiterjedéssel veszélyeztető működési zavara (pl. áramszünet).

E – némileg egyszerűsített és példákkal is kiegészített – felsorolás is mutatja, hogy a katasztrófák elleni védekezés szempontjából a veszélyhelyzet kiváltó okai gyakran keverednek, és együttes hatásukkal váltják ki a kihirdetést megalapozó döntési helyzetet.

(c) Milyen **hatásköri változásokkal** jár a kihirdetés, esetleg **új szervek** jönnek-e létre, megváltozik-e a **jogforrási hierarchia** vagy a **jogalkotási eljárás**?

A veszélyhelyzet kihirdetésével a Kormány intézkedési lehetőségei a sarkalatos törvényben meghatározott módon nőnek. Ez esetben is e rendeletek felfüggeszthetik törvények alkalmazását, eltérhetnek a törvényektől, illetve helyettesíthetnek is hiányzó szabályokat.

A veszélyhelyzetben kihirdetett rendeletek azon korláton túl, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével automatikusan hatályukat veszítik, az alaptörvényi főszabály szerint csak 15 napig maradhatnak hatályban⁴⁶. Az 53. cikk (3) bekezdése ugyanakkor az Országgyűlés felhatalmazása esetén lehetővé teszi a Kormány felhatalmazását a rendelet hatályának – a veszélyhelyzet fennállása alatti – meghosszabbítására.

Az Alaptörvény ezen lehetőségével előzetesen a katasztrófavédelmi törvény nem él, így valószínűsíthető módon a katasztrófa időszakában kellene az Országgyűlésnek döntenie a meghosszabbíthatóságról, amely viszont házsabályszerűen nem feltétlenül garantálható a határidő lejártát megelőzően. Végső megoldás a rendelet többször ismételt kihirdetése lehet⁴⁷.

(d) Milyen **garanciák és korlátok** vannak a jogszerűség fenntartására?

Összességében a különleges jogrend általános garanciális szabályainak érvényesülése mellett a 15 napos határidő tekinthető a leg súlyosabb hatalomgyakorlási korlátnak⁴⁸.

Válogatott irodalom

JAKAB András: „A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjogi irodalom tükrében. Érvelési minták a terrorizmus elleni küzdelem jogi problematikájának megoldásához” *Jogtudományi Közlöny* 2007/2. 39--49.

Cs. KISS Lajos (szerk.): *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmitttről* (Budapest: Gondolat 2004).

⁴⁶ A korábbi Alkotmány 35. § (3) bekezdése nem tartalmazta a 15 napos határidőt, így a veszélyhelyzetre hozott rendeletek viszonylag hosszú ideig voltak hatályban, különösen a vörösiszap-következmények felszámolásának időszakában.

⁴⁷ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 45. §-a megkülönbözteti a bevezethető intézkedéseket aszerint, hogy azokra a katasztrófa elhárítása vagy az érintett területen a következmények felszámolása érdekében van sor.

⁴⁸ Kérdéses ugyanakkor, hogy pl. egy tartós és nagy kiterjedésben szennyező katasztrófa esetén a 15 napos szabály nem túlzott akadálya-e a hatékonyságnak pl. a kötelező kitelepítési szabályok esetében. A rendelkezés bírálata a Csernobil-szindrómára építhető fel: egy terület tartós (sugár)szennyezettsége esetén a lakosság távoltartása éppen az ő érdekükben kiemelt jelentőségű. Csak a mentésítésben részt vevők lehetnek jelen, és ők is csak meghatározott ideig (életük és testi épségük visszafordíthatatlan kockázata miatt). Az önfeláldozás vállalásán, vagy arra vonatkozó törvényi kötelezettségen túl a rendkívüli szabályok tartós hatályban tartásához fűződhet így alapvető érdek.

Friedrich KOJA: „Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog” [ford. JAKAB András] in: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (Budapest: Szent István Társulat 2003) 797--817.

PETRÉTEI József: „A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi (törvényi) szabályozás sajátosságai” in: ÁDÁM Antal -- CSERESNYÉS Ferenc -- KAJTÁR István (szerk.): *Az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára* (Pécs: PTE ÁJK 2006) 307--319.

Carl SCHMITT: Politikai teológia [ford. PACZOLAY Péter] (Budapest: ELTE Tempus 1992).

ÚJFALVI Annamária: „»Szükség törvényt bont« avagy a rendkívüli jogrend szabályozása a Negyedik Köztársaságban” *Magyar Közigazgatás* 1990, 614--625.

Grant WARDLAW: „Politikai terrorizmus. A hadsereg szerepe a terrorelhárítási műveletekben” [ford. PAKSY Máté] in: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (Budapest: Szent István Társulat 2003) 818--837.